

# Stellungnahme

## Vorschlag des Landes Nordrhein-Westfalen zur Novelle der Plattformregulierung nach dem Rundfunkstaatsvertrag

23. Juni 2017

Seite 1

Bitkom vertritt mehr als 2.400 Unternehmen der digitalen Wirtschaft, davon 1.600 Direktmitglieder. Sie erzielen mit 700.000 Beschäftigten jährlich Inlandsumsätze von 140 Milliarden Euro und stehen für Exporte von weiteren 50 Milliarden Euro. Zu den Mitgliedern zählen 1.000 Mittelständler, mehr als 300 Start-ups und nahezu alle Global Player. Sie bieten Software, IT-Services, Telekommunikations- oder Internetdienste an, stellen Hardware oder Consumer Electronics her, sind im Bereich der digitalen Medien oder der Netzwirtschaft tätig oder in anderer Weise Teil der digitalen Wirtschaft. 79 Prozent der Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, weitere 9 Prozent kommen aus Europa, 8 Prozent aus den USA. 4 Prozent stammen aus Asien, davon die meisten aus Japan. Bitkom fördert die digitale Transformation der deutschen Wirtschaft und setzt sich insbesondere für eine innovative Wirtschaftspolitik, eine Modernisierung des Bildungssystems und eine zukunftsorientierte Netzpolitik ein.

Nach dem Abschluss der Bund-Länder-Kommission Medienkonvergenz im Sommer 2016, in deren AG Plattformen eine mögliche Anpassung der Plattformregulierung nach dem Rundfunkstaatsvertrag diskutiert wurde, hat das Land Nordrhein-Westfalen am 11. April 2017 einen Textentwurf zur Novelle der Plattformregulierung nach dem Rundfunkstaatsvertrag vorgelegt. Bitkom bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Wir möchten hierbei auf die nachfolgenden Aspekte gerne näher eingehen:

### I. Allgemeine Anmerkungen

Die Plattformregulierung ist wesentlicher Teil der Bestimmungen zur Übertragung von audiovisuellen, meinungsbildungsrelevanten Rundfunkinhalten. Ihr Ziel ist, zur Sicherung von Angebots- und Anbietervielfalt beizutragen.

Die Plattformregulierung ist auf die Erfüllung konkreter gesellschafts- und wirtschaftspolitisch legitimer Ziele auszurichten. Im Kern geht es um das Gelingen privater und öffentlicher Kommunikation unter sich ändernden Rahmenbedingungen. Zugleich geht es um die Schaffung einer geeigneten Grundlage für eine prosperierende Medien- und Kommunikationswirtschaft, die ihrerseits wiederum in die Lage versetzt werden muss, zum Gelingen gesellschaftlicher Kommunikation beizutragen. Dazu gehören hochleistungsfähige Kommunikationsinfrastrukturen genauso wie attraktive Inhalte. Ein ausgewogenes Verhältnis der Beiträge von Infrastruktur-, Platt-

Bundesverband  
Informationswirtschaft,  
Telekommunikation  
und Neue Medien e.V.

**Marie-Teresa Weber**

**Bereichsleiterin Verbraucherrecht  
& Medienpolitik**

T +49 30 27576-221  
mt.weber@bitkom.org

Albrechtstraße 10  
10117 Berlin

Präsident  
Thorsten Dirks

Hauptgeschäftsführer  
Dr. Bernhard Rohleder

## Stellungnahme zum NRW Vorschlag zur Novelle der Plattformregulierung

Seite 2|13

form-, Dienste- und Inhaltenanbietern zur Erreichung dieser Ziele herzustellen, sollte im Mittelpunkt übergreifender Reformüberlegungen für eine das Notwendige regelnde, zukunftsorientierte Plattformregulierung stehen.

Der Kunde verfügt heute über eine breite Auswahlmöglichkeit hinsichtlich des Zugangs zu audiovisuellen Inhalten. Neben den klassischen Verbreitungswegen (Kabel, Satellit und Terrestrik) und mittels IPTV sind Inhalte heute gleichermaßen auch über das Internet zugänglich. Benutzeroberflächen von Smart-TV-Herstellern sowie OTT-Angebote verschaffen eine zusätzliche komfortable Auffindbarkeit der Inhalte für die Nutzer. Die Digitalisierung und die weiter fortschreitende Konvergenz führen zu einer zunehmenden Öffnung und Diversifizierung der Medien- und Internetwertschöpfungskette. Die technischen Entwicklungen bieten somit bereits heute eine Vielfalt von Wahlmöglichkeiten für den Nutzer, die von ihm gesuchten Inhalte zu finden, und für den Inhaltenanbieter, den Nutzer zu erreichen. Im Ergebnis schwindet damit die Grundlage für den ursprünglich angenommenen Regulierungsbedarf drastisch. Inwiefern der Bedarf für eine Regulierung in diesem Bereich überhaupt fortbesteht, ist für den jeweiligen Einzelfall zu prüfen und anhand hinreichend konkreter Gefährdungen zu begründen.

### 1. Für Deregulierung der klassischen Plattformregulierung

**Bitkom fordert insbesondere im must-carry-Bereich eine Deregulierung, da die Knappheitssituation, die als Rechtfertigung für die must-carry-Pflichten herangezogen wird, nicht mehr besteht.**

Die der traditionellen Plattformregulierung zugrundeliegende Knappheitssituation der Übertragungswege für die Verbreitung von audiovisuellen Inhalten liegt inzwischen faktisch nicht mehr vor. Der enorme Zuwachs an neuen Angeboten, insbesondere im Bereich der Over-the-top content-Anbieter (OTTs) schafft einen nie dagewesenen Wettbewerb zwischen den verschiedenen Plattformbetreibern. Dies führt zu einer starken Minimierung des Missbrauchspotentials einzelner Marktteilnehmer auf Plattformanbieterseite. Die Digitalisierung führt zu einem enormen Anstieg der Angebotsvielfalt und zu einem Souveränitätsgewinn für den einzelnen Zuschauer.

Dieser ist heute in der Lage, im Rahmen seines medialen Zeitbudgets Medien selbstbestimmter als zu Zeiten der analogen TV-Welt zu nutzen. Die neue Marktsituation schafft beachtliche Deregulierungspotentiale. Die Plattformregulierung sollte daher nur noch in den Fällen eingreifen, in denen überhaupt (noch) Gefährdungen der Angebots- und Anbieter Vielfalt nachgewiesen sind. Auch die Art und Weise der Regulierung sollte angepasst werden. Sollten in bestimmten Bereichen solche Gefährdungen festgestellt werden, so sollte eine im Vergleich zur umfassenden ex-ante Regulierung weniger eingriffsintensive ex-post Missbrauchskontrolle gewählt werden. Der Ent-

## Stellungnahme zum NRW Vorschlag zur Novelle der Plattformregulierung

Seite 3|13

wurf des Landes Nordrhein-Westfalen schöpft jedoch die genannten Deregulierungspotentiale nicht aus, sondern wählt vielmehr einen Ansatz, der bestehende Regulierung sogar auf bisher nicht regulierte Bereiche ausdehnt, er verschärft das bestehende Regelungsregime sogar. Eine solche Verschärfung der Regulierung verkennt die Grundprämisse, dass der inzwischen starke Wettbewerb im Mediensektor und das Entfallen der Knappheitssituation der Übertragungswege in vielen Fällen zu einem Wegfall der ursprünglichen Regulierungsgründe geführt haben. Dies müsste in der Konsequenz dazu führen, dass hier dereguliert werden sollte.

Die bloße Ausdehnung der Regulierung auf neue Anbieter, wie die OTTs, ohne die gleichzeitige Ausschöpfung von Deregulierungspotentialen ist aus Sicht des Bitkom der falsche Weg.

### **2. Für eine faire Balance zwischen den Rechten und Pflichten von Infrastrukturanbietern und Inhaltenanbietern**

**Die Regelungen der Plattformregulierung sollten eine angemessene Balance zwischen den Rechten und Pflichten der Plattform- und Benutzeroberflächenanbieter auf der einen Seite und den Inhaltenanbietern auf der anderen Seite herstellen.**

Wenn und soweit ein demokratisch notwendiger und damit (verfassungs-) rechtlich begründeter Regulierungsbedarf neu entsteht oder fortbesteht, ist ein Gleichgewicht zwischen den Rechten und Pflichten der Infrastruktur- und Plattformanbieter beziehungsweise der Anbieter von Benutzeroberflächen einerseits und der Inhaltenanbieter andererseits herzustellen. Eingriffe in die Rechte der Plattformanbieter wie die must-carry-Pflichten bedürfen zwingend einer angemessenen Kompensation. Denn ohne ausreichende Refinanzierungsmöglichkeiten für die Infrastruktur- und Plattformanbieter sind die gesellschaftlich wichtigen Ziele der Medienvielfalt sowie der Breitbandversorgung nicht zu erreichen. Die Plattformanbieter als solche werden allein nicht umfassend in der Lage sein, den geforderten Beitrag zur Vielfaltsicherung zu leisten beziehungsweise alle im Entwurf vorgesehenen Pflichten zu erfüllen: Sie sind in vielen Fällen auf die Kooperation der Inhaltenanbieter angewiesen. Die starke Verhandlungsposition einiger Inhaltenanbieter – bis hin zu einer inzwischen höchststrichterlich festgestellten Marktbeherrschung einzelner Veranstalter – gegenüber manchen Plattformanbietern ist u. a. durch die rasante Zunahme von Plattformen längst maßgeblich gestiegen. Den damit einhergehenden Einflusspotentialen sollte durch eine ausgewogene Regulierung Rechnung getragen werden. Eine dringend notwendige Voraussetzung hierfür ist prozeduraler Natur: Um im Einzelfall ein ausgewogeneres Verhältnis herzustellen, muss ein Beschwerderecht für Plattformanbieter sowie für Anbieter von Benutzeroberflächen eingeführt werden.

## Stellungnahme zum NRW Vorschlag zur Novelle der Plattformregulierung

Seite 4|13

### 3. Plattformregulierung darf Innovation und Wachstum nicht hemmen

**Die Innovationskraft in einem sich derart schnell wandelnden Markt wie dem des Medien- und Kommunikationssektors darf durch die Plattformregulierung nicht ausgebremst werden.**

Die Entwicklung neuer Geschäftsmodelle muss gefördert und darf nicht verlangsamt werden. Um eine Verzerrung der Verhandlungspositionen der Marktbeteiligten zu verhindern, müssen gleiche Maßstäbe an beide Verhandlungspartner angelegt werden. Zwischen den Plattform- und Benutzeroberflächenanbietern auf der einen Seite und den Inhalteanbietern auf der anderen Seite sollte weitestgehend der Grundsatz der Vertragsfreiheit herrschen. Es sollte der Grundsatz gelten, dass alle gegenseitig erbrachten Leistungen auch in der Praxis in Ansatz gebracht werden können. Insbesondere einseitige Vermarktungsverbote stehen dem entgegen.

## II. Kommentierung der einzelnen im Workshop am 11. Juli 2017 zu diskutierenden Regelungsbereiche

### 1. Regulierungsmodell

Generell müssen die Definitionen so bestimmt formuliert sein, dass klar ist, welche Dienste unter den Anwendungsbereich fallen und welche nicht. Dies leistet der hier zu kommentierende Entwurf nicht. Erhebliche Unklarheiten bestehen hinsichtlich des Begriffs „rundfunkähnliche Telemedien“ sowie in der Bestimmung des jeweiligen Anwendungsbereichs von „Medienplattform“ und „Benutzeroberfläche“ sowie deren Abgrenzung gegeneinander. Beispielsweise lässt die angedachte Neuregelung in § 52a Abs. 3 Zweifel aufkommen, ob mit dem Entwurf die möglicherweise intendierte klare Abgrenzung des jeweiligen Pflichtenkreises durchgängig zutreffend und nachvollziehbar gegeben wäre.

Unzureichende Rechtsklarheit und damit Unsicherheit in der Interpretation des vorgelegten Entwurfs entsteht zudem durch die nicht stets zutreffend erscheinende Verwendung der Begriffe „Angebot“, „Inhalt“, „Programm“ (vgl. u. a. Begriffsbestimmungen in § 2). Dies sollte einer Prüfung unterzogen werden.

#### a. Rundfunkähnliche Telemedien

Der Begriff „rundfunkähnliche Telemedien“ ist sehr unbestimmt und daher wenig hilfreich. Bereits der bisher im Rundfunkstaatsvertrag verwandte Begriff „vergleichbare Telemedien“ war hochgradig auslegungsbedürftig. Die Legaldefinition des neuen Begriffs beinhaltet wiederum den Begriff „vergleichbar“. Daher ist „rundfunkähnliche Telemedien“ nicht wesentlich klarer zu bestimmen als der frühere Begriff „ver-

## Stellungnahme zum NRW Vorschlag zur Novelle der Plattformregulierung

Seite 5|13

gleichbare Telemedien“. Fraglich ist, was die zum Textentwurf mitgesandten Erläuterungen mit einer „vergleichbaren Aggregationsstufe“ meinen. Die Staatskanzlei NRW hat zwar eine Übersichtstabelle erstellt mit der aus ihrer Sicht sinnvollen Kategorisierung von Aggregationsstufen. Dies reicht jedoch nicht aus. Der Begriff muss aus dem Gesetzestext heraus verständlich sein ohne Hinzunahme von Hintergrundmaterialien.

### b. Medienplattformen

Nach dem Vorschlag von NRW würde jeder Dienst als Medienplattform reguliert, der eine Zusammenfassung von Rundfunk oder rundfunkähnlichen Telemedien zum Gegenstand hat. Damit würden bislang geltende Begrenzungen auf ggf. regulierungsbedürftige Angebote wegfallen. Daher spricht sich Bitkom dafür aus, auch zukünftig Medienplattformen nur zu regulieren, soweit sie auch Inhalte von Dritten mit dem Ziel der Zugänglichmachung zusammenfassen. Ebenso ist die Ausweitung in Satz 2 auf softwarebasierte Anwendungen, die lediglich der Ansteuerung solcher Dienste dienen, beinahe unbegrenzt, da selbst das Betriebssystem eines jeden Endgerätes auf Software basiert, in seiner Benutzeroberfläche andere Anwendungen zusammenfasst und Teile des Steuerungsdienstes bereit stellt. Der Satz sollte daher nach Vorschlag von Bitkom lauten: „Eingeschlossen ist die Zusammenfassung durch von softwarebasierten Anwendungen (Apps), die im Wesentlichen und unmittelbar der Ansteuerung von Rundfunk, rundfunkähnlichen Telemedien oder Gesamtangeboten im Sinne des Hs. 1 dienen.“ Damit wären nur solche Anwendungen erfasst, die tatsächlich und im ihrem Kern Nutzern die Ansteuerung von Mediendiensten ermöglichen sollen. Ohne diese eingrenzende Formulierung („im Wesentlichen und unmittelbar“) würde die Regelung nicht davor schützen, dass beliebige Apps, die auch für Medien genutzt werden können, wie z.B. Presseportale, zur Plattform erklärt werden.

Der Begriff „Medienplattform“ ist insgesamt zu unbestimmt. Dies zeigt sich beispielsweise bei der Frage, ob Apps und/oder sogar Appstores unter den Begriff zu subsumieren sind. Aus Sicht des Bitkom fallen Appstores nicht unter den Anwendungsbereich. Dass dies auch so in den Erläuterungen steht, reicht jedoch nicht aus. Die Regelung zum Anwendungsbereich muss aus sich selbst heraus verständlich sein, ohne Hinzuziehung der dazu erstellten Erläuterungen. Nach der Regelung fallen Apps, soweit sie vorinstalliert sind, unter den Anwendungsbereich. Faktisch sind jedoch auf jedem Endgerät schon Apps vorinstalliert. Dies betrifft Smartphones, Smart TVs oder Set Top Boxen. Apps können Fragen hinsichtlich der Auffindbarkeit von Inhalten aufwerfen, eher nicht hinsichtlich des Zugangs. Daher ist nicht nachvollziehbar, dass Apps in die Definition der Plattform aufgenommen werden. Apps könnten eher beim Begriff „Benutzeroberfläche“ relevant werden.

## Stellungnahme zum NRW Vorschlag zur Novelle der Plattformregulierung

Seite 6|13

Was mit der „Zusammenfassung“ von Apps gemeint sein soll, bleibt ebenfalls unklar. Die Zusammenfassung zu einem Gesamtangebot (wie z.B. auch von Zattoo) könnte als Medienplattform gesehen werden, die Ansteuerung wäre dann jedoch eine Frage von Benutzeroberflächen. Die Begründung lässt sich in diese Richtung hin lesen, der Gesetzestext spiegelt dies jedoch nicht wieder.

### c. Benutzeroberflächen

Wie bereits im vorhergehenden Abschnitt ausgeführt, ist die Abgrenzung der Begriffe „Medienplattform“ und „Benutzeroberfläche“ unklar.

Nichtdiskriminierungs- und Auffindbarkeitsregelungen müssen im Sinne eines Level-Playing-Fields jedoch für solche Dienste genauso gelten, die eine akustische Übersicht auf Angebote ermöglichen. Voraussetzung für die Einbeziehung von Diensten mit akustischer Steuerung ist eine Vergleichbarkeit dieser Dienste mit solchen, die eine bildliche oder textliche Darstellung vorsehen. Stichwort ist hier die Funktionsäquivalenz. Aus Sicht des Bitkom muss verdeutlicht werden, dass nicht jeder Dienst, der eine akustische Steuerung bietet, unter den Anwendungsbereich fällt, beispielsweise im Smart Home Bereich.

Aus Sicht des Bitkom sollten nur solche Bedienoberflächen unter den Begriff der Benutzeroberflächen fallen, die die Darstellung von, die Orientierung über sowie den unmittelbaren Zugriff auf *fremde* Rundfunk- und Telemedienangebote ermöglichen beziehungsweise die im Rahmen eines Gesamtangebots zumindest neben eigenen auch *fremde* Angebote zusammenfassen und zugänglich machen. Sofern es sich nur um eigene Angebote handelt, sollte der Anwendungsbereich nicht eröffnet sein, denn ein theoretisches Diskriminierungspotential durch die Bevorzugung eigener Inhalte besteht selbst dann nur, wenn neben eigenen auch fremde Angebote angezeigt werden.

### d. System abgestufter Regulierung

Mit der Wahl eines Systems abgestufter Regulierung geht typischerweise auch einher, dass auf den verschiedenen Stufen weniger eingriffsintensive Regelungen getroffen werden. Bitkom kann nicht erkennen, dass mit dem im Textentwurf gewählten System abgestufter Regulierung das Potential zu einer Minderung der Eingriffsintensität der Regelungen ausgeschöpft wurde. Stattdessen enthält der Textentwurf an verschiedenen Stellen sogar Verschärfungen im Vergleich zur aktuellen Gesetzeslage.

## Stellungnahme zum NRW Vorschlag zur Novelle der Plattformregulierung

Seite 7|13

### 2. Regulierungsansätze I

Dass allgemeine Grundsätze wie die Diskriminierungsfreiheit vorangestellt werden, ist grundsätzlich zu begrüßen.

#### a. Diskriminierungsfreiheit und Chancengleichheit

Die Regelungen im Textentwurf sind jedoch einseitig, die Grundsätze gelten danach nur in eine Richtung. Beispielsweise handelt es sich bei § 52c Abs. 2, der Vorgaben zur Diskriminierungsfreiheit enthält, um eine völlig einseitige Regelung. Es ist nicht nachvollziehbar, warum der Grundsatz der Diskriminierungsfreiheit nur in eine Richtung gelten soll. Die allgemein vorangestellten Grundsätze müssen gegenseitig gelten: Auch Rundfunkanbieter sollen Plattformen nicht diskriminieren dürfen. Es ist keinesfalls so, dass die Verhandlungsposition von Plattformanbietern gegenüber der Verhandlungsposition der Inhalteanbieter stets stärker wäre. Die vielen verschiedenen zueinander in Konkurrenz stehenden Plattformen sind auf gute Inhalte angewiesen. Dies stärkt die Position der Inhalteanbieter. Bitkom fordert eine ausgewogene Regulierung mit ausbalancierten Rechten und Pflichten für beide Seiten. Bitkom zweifelt die Notwendigkeit des Grundsatzes der Chancengleichheit neben dem Grundsatz der Diskriminierungsfreiheit an. Sollte dieser jedoch beibehalten werden, dann sollte dies nur mit klaren Bestimmungen der Fall sein und mit einem engen Kreis an Berechtigten. Überdies muss er in beide Richtungen wirken. Auch Inhalteanbieter sollten den miteinander im Wettbewerb stehenden Plattformen die gleichen Chancen bieten müssen, beispielsweise bei Vertragsabschlüssen.

#### b. Privilegierte Auffindbarkeit

Bitkom lehnt das Konzept der privilegierten Auffindbarkeit von bestimmten Inhalten ab. Bitkom erkennt die Bedeutung beispielsweise des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die öffentliche Meinungsbildung an. Jedoch gibt es auf dem Markt eine Vielzahl weiterer Angebote bzw. (Einzel-)Inhalte, denen ebenfalls eine Relevanz für die öffentliche Meinungsbildung zugesprochen werden kann und die ebenfalls einen wichtigen gesellschaftlichen Beitrag leisten. Nutzer sind heute in der Lage, die von ihnen gesuchten Angebote über eine Vielzahl an Wegen zu erreichen. Durch die Konvergenz der Medien ist der Nutzer souveräner in seiner Entscheidung, welchen Inhalt er wann, über welchen Übertragungsweg und über welches Endgerät anschauen möchte. Die Auswahl an Inhalten sowie die Auswahl an Möglichkeiten, diese Inhalte zu konsumieren, sind größer geworden. Aus Sicht des Bitkom ist hiermit jedoch keine Überforderung des Einzelnen verbunden. Das Geschäftsmodell von Plattformenanbietern basiert auf dem Konzept, ihren Nutzern möglichst viele Inhalte möglichst einfach auffindbar zu machen und dabei die Interessen des Nutzers in den Mittelpunkt zu stellen. Die privilegierte Auffindbarkeit einzelner Inhalte bedeutet immer

## Stellungnahme zum NRW Vorschlag zur Novelle der Plattformregulierung

Seite 8|13

auch eine Benachteiligung anderer Angebote/Inhalte sowie insgesamt eine unangemessene Bevormundung der Nutzer. Eine Anpassung des eigenen Angebots an die Wünsche der Kunden wäre Anbietern nicht mehr möglich. Die Gefahr, dass sich Nutzer immer mehr vom linearen Rundfunk abwenden, wird durch die vorgeschlagene Regelung zur privilegierten Auffindbarkeit größer, nicht kleiner – mit allen negativen Konsequenzen für die öffentliche Meinungsbildung.

Die Regelung zur privilegierten Auffindbarkeit ist außerdem viel zu unbestimmt formuliert, um in der Praxis rechtssicher anwendbar zu sein. Fraglich ist zunächst, ob die privilegierte Auffindbarkeit auch bei nicht-linearen Angeboten gelten soll. Unklar ist auch, ob sich das besondere Kriterium „public value“ auf das Gesamtprogramm eines Programmveranstalters oder auf einzelne Inhalte desselben beziehen soll. Ersteres würde dazu führen, dass einzelne Inhalte, die die Kriterien für das „Prädikat“ „public value“ nicht erfüllen, trotzdem privilegiert auffindbar sein müssten, beispielsweise die Krankenhausserie aus dem öffentlich-rechtlichen Programm vor der Krankenhausserie eines anderen Inhalteanbieters. Die Regelung ist insgesamt extrem weit. Sie schafft lediglich formale Kriterien. Für die Frage, was unter „Public Value-Angeboten“ gemeint ist, gibt es keinerlei inhaltliche Anforderungen, nicht einmal Pflichten für Sender. Die Regelung wirft zudem die Frage nach der Vereinbarkeit mit dem EU-Recht auf (Diskriminierung zu Lasten weiterverbreiteter linearer Angebote aus anderen Mitgliedstaaten).

Die Privilegierung aller „gesetzlich bestimmten öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramme, private Vollprogramme und Spartenprogramme mit Schwerpunkt Information sowie rundfunkähnliche Telemedien mit vergleichbarem Inhalt“ ist nicht nur uferlos. Sie ist schlicht rein praktisch überhaupt nicht umsetzbar. Denn je mehr Inhalte privilegiert sein sollen bei einem stets gleich bleibenden Kontingent an „Plätzen“, die vorne beziehungsweise oben oder anders privilegiert stehen, desto weniger handelt es sich um eine echte Privilegierung in Form einer „Hervorhebung“ oder „unmittelbareren Auffindbarkeit“. Die Regelung ist überdies unverhältnismäßig. Sollte am Konzept der privilegierten Auffindbarkeit festgehalten werden, so fordert Bitkom zumindest eine deutliche Eingrenzung. Unklar ist bei der vorgeschlagenen Regelung auch, welche Rechtsfolge genau an die Vorgaben geknüpft werden soll.

### c. **Must-Carry-Regime**

Bitkom fordert insbesondere im must-carry-Bereich eine Deregulierung, da die Knappheitssituation, die einst als Begründung für die Pflichten herangezogen wurden, nicht mehr besteht.

Statt der angezeigten Deregulierung werden die Regelungen zum must-carry-Regime im Textentwurf sogar massiv ausgeweitet. Bei der Regelung in § 52b Abs. 2 Zf. 1 c)

## Stellungnahme zum NRW Vorschlag zur Novelle der Plattformregulierung

Seite 9|13

handelt es sich um eine massive Regulierungserweiterung, die abzulehnen ist. Auch der Free-Carry-Bereich („3. Drittel“) soll nun nicht mehr frei gestaltbar sein, sondern wird durch die Vorgabe der Einbeziehung von Vielfaltsgesichtspunkten mittels des Verweises auf § 52c im Ergebnis so behandelt wie der Non-Must-Carry- bzw. May-Carry-Bereich („2. Drittel“). Nicht nachvollziehbar ist außerdem, dass auch Teleshopping-Angebote immer noch unter vom Must-Carry-Regime profitieren können sollen. Bitkom fordert eine Streichung. § 52b Abs. 3 sieht nun für den Bereich des Hörfunks – wie bislang beim Fernsehen – eine neue Regulierung auch für den Free-Carry-Bereich vor. Dies lehnt Bitkom aufgrund des offensichtlichen Fehlens einer Gefahr für die Meinungs- und Anbietervielfalt ab. Es ist kein Bedarf für diese neue Regulierung ersichtlich.

Die gewählten Formulierungen sind überdies an zahlreichen Stellen zu unbestimmt.

Bitkom regt an, den Kapazitätsbegriff in § 52b Abs. 2 Zf. 1 des Textentwurfs an der Zahl der Programme festzumachen anstelle der Schwelle „höchstens ein[em] Drittel der für die digitale Verbreitung [...] Gesamtkapazität.“ Denn der Kapazitätsbegriff ist technisch aufgrund der Vielzahl betroffener Plattformen nicht mehr bestimmt. Die Formulierung in § 52b Abs. 2 Zf. 1 a) ist zu unbestimmt. Dem Wortlaut nach könnte auch gemeint sein, dass die Dritten Programme bundesweit auszustrahlen sind. Dies kann nicht gemeint sein und sollte daher angepasst werden. Die Behandlung regionaler Programme wird durch die Formulierung in § 52b Abs. 2 Zf. 1 c) noch unklarer. Notwendig ist statt der gewählten Regelung eine Anrechnung jedes Einzelprogramms auf die Belegung der Gesamtkapazität überregionaler Plattformen. Überdies müsste die Klarstellung in § 52b Abs. 2 Zf. 1 c), 2. Hs. hinter dem Semikolon systematisch vor die Klammer gezogen oder hinter Buchstabe c) in einen gesonderten Absatz überführt werden, denn sie müsste sich auch auf die vorherigen Regelungen beziehen. Bitkom bittet um Klarstellung, was mit dieser Regelung im neuen Absatz 4 gemeint sein soll. Aufgrund der unklaren Verweisungen ist unklar, was hier gemeint sein soll.

Bitkom fordert schließlich, die in § 52b Abs. 5 vorgesehene Befreiung auf die Absätze 1 bis 4 auszuweiten. Wir gehen hier von einem Redaktionsversehen aus, das korrigiert werden sollte.

### **3. Regulierungsansätze II**

#### **a. Vermarktungs- und Veränderungsverbot**

Es ist eingangs zu hinterfragen, ob die Bestimmungen zur Überblendung dem Regelungskreis „Medienplattform“ zuzuordnen sind oder eher dem der „Benutzeroberflächen“, zumindest soweit Darstellungsaspekte berührt werden.

## Stellungnahme zum NRW Vorschlag zur Novelle der Plattformregulierung

Seite 10|13

Die in § 52a enthaltenen Regelungen zur Signalintegrität schießen jedenfalls aus Sicht des Bitkom über das Ziel hinaus. Die Regelung bedeutet eine erhebliche Ausweitung des Signalschutzes zu Lasten der Anbieter. Empfehlungen und Hinweise auf andere Inhalte sind nun ausdrücklich in die Verbotsvorschrift in § 52a Abs. 3 b) mit aufgenommen worden. Die ursprüngliche Differenzierung zur Werbung war - unter der Voraussetzung, dass hieran eine andere Rechtsfolge geknüpft wäre - positiv zu bewerten. Dies ist hier jedoch gerade nicht der Fall. Es wird beim Verbot nicht differenziert. Die Vorschrift ist aus der Diskussion über parasitäre Geschäftsmodelle entstanden, deren Werbeüberblendungen man verhindern wollte. Nun aber liest sie sich wie eine Schutzklausel für Sender vor dem Sichtbarwerden alternativer Angebote, etwa über Programminformations- oder Empfehlungsmechanismen. Dies mutet wie eine „Marktanteilssicherungsregulierung“ an und ist nicht nachvollziehbar. Es ist für eine solche Regulierung kein Schutzzweck ersichtlich. Ziel der Regelung sollte es sein, Überblendung durch kommerzielle Kommunikation zu verhindern. Hiervon abzugrenzen sind Hinweise auf redaktionelle Inhalte. Aus Sicht des Bitkom sollten Empfehlungssysteme ohnehin schon deshalb ohne Einschränkungen erlaubt sein, weil sie vielfaltssichernde Wirkung haben können.

Die durch die Regelung intendierte Einschränkung geht viel zu weit. Zwar wären Empfehlungen noch eingeschränkt möglich. Ausgeschlossen wäre jedoch beispielsweise die Darstellung von Apps mit Push-Benachrichtigungen, beispielsweise Twitter-Feeds, Smart Home Anwendungen oder Ähnliches. Die Regelung ist daher viel zu weitgehend. Sie wirkt überdies stark innovationshemmend.

An Stelle des weitreichenden Verbots sollte aus Sicht des Bitkom umgekehrt eine Regelung aufgenommen werden, die vielfaltsbeschränkende Gestaltungen durch Vorgaben der Inhalteanbieter untersagt.

Nach § 52a Abs. 4 sind Ausnahmen vom Veränderungsverbot vorgesehen. Diese gehen jedoch nicht weit genug. Änderungen der Abbildung sollen danach lediglich bei Nutzerveranlassung „im Einzelfall“ zulässig sein. Es ist also kein generelles Opt-in möglich. Im Sinne der Nutzerautonomie sollte dieser die Möglichkeit eines generellen Opt-in erhalten. Auch über den Einzelfall hinaus sollten vom Nutzer „ausdrücklich autorisierte Änderungen“ (opt-in) möglich sein.

### **b. Nutzerautonomie**

Bitkom begrüßt das Regelungsziel, die Nutzerautonomie zu stärken. Im Sinne des zuvor zur Signalintegrität Beschriebenen sollte der Nutzer jedoch auch über Einzelfälle hinaus autonom die Entscheidung für ein dauerhaftes opt-out aus dem Verände-

---

<sup>1</sup> Siehe auch die entsprechende Regelung in der AVMD-Richtlinie.

## Stellungnahme zum NRW Vorschlag zur Novelle der Plattformregulierung

Seite 11|13

rungsverbot nach § 52a treffen dürfen. Das Verbot, Rundfunk und rundfunkähnliche Telemedien ohne Zustimmung der Sender zu überblenden oder andere Inhalte im Wege der Bildschirmskalierung einzublenden, ist nicht im Sinne der Nutzerautonomie. Durch dieses Verbot erhalten Sender und Inhaltenanbieter die Hoheit über die Fernsehbildschirme der Nutzer. Es ist jedoch nicht die Aufgabe der Medienregulierung, die Aufmerksamkeit des Nutzers auf Angebote einzelner Inhaltenanbieter zu lenken.

Nach § 52e Abs. 5 muss es möglich sein, dass Einstellungen zur Sortierung, Anordnung oder Abbildung von Angeboten oder Inhalten auf einfache Weise und dauerhaft durch den Nutzer verändert werden können. Diese Forderung ist für einfach programmierte Oberflächen jedoch nicht leistbar. Sie könnte zu einer entsprechenden Verdrängung vom Markt führen. Dies ist nicht im Sinne eines vielfältigen Angebots für Verbraucher. Unklar ist außerdem, wie weit diese Regelung gehen soll. Man könnte sie so verstehen, dass der Nutzer das ganz generelle Layout und die Struktur verändern können muss. Dies kann nicht Sinn der Regelung sein. Bitkom fordert eine Anpassung und Klarstellung der Regelung.

### c. **Transparenz**

Die in § 52f vorgeschlagene Regelung zur Transparenz ist aus Sicht des Bitkom zu weitgehend. Danach hat der Anbieter einer Medienplattform oder Benutzeroberfläche die zugrunde liegenden Grundsätze für die Auswahl von Rundfunk oder rundfunkähnlichen Telemedien und diejenigen für ihre Organisation transparent zu machen. Dies umfasst zunächst die Kriterien, nach denen Inhalte sortiert, angeordnet und abgebildet werden, ferner, wie die Sortierung oder Anordnung von Inhalten durch den Nutzer dauerhaft verändert werden kann und, schließlich, unter welchen Voraussetzungen Rundfunk oder rundfunkähnliche Telemedien nicht in ihrer ursprünglichen Form dargestellt werden. Dass Informationen zu all diesen Punkten den Nutzern in leicht erkennbarer, unmittelbar erreichbarer und ständig verfügbarer Weise zur Verfügung zu stellen sind, ist aus Sicht des Bitkom zu weitgehend. Der durch die Regelung entstehende Bürokratieaufwand ist unverhältnismäßig. Auch der Umfang der Transparenzvorgaben ist sehr weit. Hier sollte, wenn überhaupt, die Darstellung auf einer Webseite genügen.

Generell ist schon fraglich, ob überhaupt eine derartige Transparenz öffentlich notwendig ist. Denn hier sind Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse betroffen. Ausreichend sollte eine genereller gehaltene Übersicht für Nutzer sein sowie für detailliertere Fragen die Transparenz gegenüber der Medienaufsicht, gegebenenfalls auch nur auf Anforderung. Bitkom spricht sich an Stelle der vorgeschlagenen Regelung für eine ex-post-Regulierung aus.

## Stellungnahme zum NRW Vorschlag zur Novelle der Plattformregulierung

Seite 12|13

### 4. Anwendungsbereich und Aufsicht

#### a. Territoriale Geltung

Nach § 1 Abs. 7 des Textentwurfs sollen die Regelungen für Medienplattformen und Benutzeroberflächen gelten, „wenn sie zur Nutzung in Deutschland bestimmt sind.“

Nach jetzigem Stand des EU-Rechtsrahmens und angesichts insbesondere der laufenden Revision der AVMD-Richtlinie könnte die Einführung eines Empfangsstaats- bzw. Marktortprinzips für bestimmte Bereiche des hiesigen Themenkomplexes durch nationales Rundfunkrecht mit einem wesentlichen Grundansatz des EU-Rechts, insbesondere dem in der AVMD- überwiegend und der E-Commerce-Richtlinie in Teilen verankerten Herkunftslandprinzip, in Konflikt geraten. Die vorgeschlagene Regelung verstößt daher möglicherweise gegen EU-Recht und könnte Betreiber grenzüberschreitender oder mit grenzüberschreitendem Ansatz entwickelter Angebote vor Gestaltungsschwierigkeiten stellen.

Sollte an der Regelung festgehalten werden, so fordert Bitkom eine Konkretisierung, die gegebenenfalls auch durch die Landesmedienanstalten (LMA) vorgenommen werden könnte. Denn die Bestimmbarkeit ist schwer zu klären. Im Zweifel fallen solche Angebote heraus, die zwar abrufbar sind, aber beispielsweise nur auf Englisch verfügbar sind. Der Anwendungsbereich der Regelungen muss klar bestimmbar sein.

#### b. Entgeltregulierung

Die Streichung in § 52d S. 2 führt dazu, dass jetzt auch im reinen Free-Carry-Bereich eine Entgeltregulierung greift. Die Vorschrift spricht nur noch von „angemessenen Bedingungen.“ Vereinbarungen müssten hiernach offengelegt werden, da diese auch Teil der Zugangsbedingungen wären. Die Regelung ist nicht mehr auf „Entgelte und Tarife“ beschränkt. Hier handelt es sich um eine massive Transparenz- und ggf. auch Regulierungsausweitung, die abzulehnen ist.

#### c. Medienaufsicht

Auch im System der Medienaufsicht muss sich eine ausgewogene und faire Balance zwischen den Interessen der Plattformanbieter und der Inhabeanbieter widerspiegeln. Diese Balance stellt der Textentwurf jedoch nicht her. Ausschließlich Inhabeanbieter sollen zukünftig das Recht haben, im Streitfall die Landesmedienanstalten als Regulierungsbehörden anzurufen. Dies widerspricht nicht nur den Marktverhältnissen der heutigen Zeit und ist völlig unausgewogen, es führt außerdem zu einer weiteren Schwächung eines fairen Miteinanders und Wettbewerbs. Meinungsvielfalt kann auch durch ein missbräuchliches Ausnutzen von Marktstärke durch Sendeun-

## Stellungnahme zum NRW Vorschlag zur Novelle der Plattformregulierung

Seite 13|13

ternehmen gegenüber Plattformen und Benutzeroberflächen gefährdet werden – auch und insbesondere zu Lasten anderer, kleinerer Anbieter. Ein Anrufungsrecht sollte deshalb allen Marktbeteiligten zustehen. Nur so können die Landesmedienanstalten auch ihre Rolle umfassend wahrnehmen und für einen für alle Seiten fairen Wettbewerb sorgen.

An zahlreichen Stellen im Textentwurf ist die Chance nicht genutzt worden, das Aufsichtsregime von einer Vorab-Vorlagepflicht in ein ex-post-Kontrollregime zu ändern, obwohl ein solches das Regulierungsziel genauso erfüllen würde. Der insoweit in der Bund-Länder-Kommission Medienkonvergenz vorgezeichnete Weg wird aus Gründen, die nicht ersichtlich sind, nicht beschritten. Hier bestehen noch starke Deregulierungspotentiale, die es aus Sicht des Bitkom zu nutzen gilt.

So schreibt beispielsweise § 52 Abs. 3 vor, dass private Anbieter, die eine Medienplattform mit Rundfunk und rundfunkähnlichen Telemedien anbieten wollen, dies mindestens einen Monat vor Inbetriebnahme der zuständigen Landesmedienanstalt anzeigen müssen. Die Anzeige hat Angaben entsprechend § 20 a Abs. 1 und 2 sowie die Darlegung zu enthalten, wie den Anforderungen der §§ 52a bis 52d entsprochen werden soll. Insbesondere im Hinblick auf die nun deutlich ausgeweitete Definition von Medienplattformen ist diese Regelung in der Praxis impraktikabel. Überdies ist sie überflüssig. Auch nach § 52b Abs. 6 S. 2 ist der Anbieter einer Medienplattform verpflichtet, die Belegung von Rundfunkprogrammen oder Telemedien der zuständigen Landesmedienanstalt spätestens einen Monat vor ihrem Beginn anzuzeigen. Nach § 52c Abs. 3 sind die Verwendung eines Zugangsberechtigungssystems oder eines Systems nach Absatz 1 Satz 2 Nr. 3 oder einer Schnittstelle für Anwendungsprogramme und die Entgelte hierfür der zuständigen Landesmedienanstalt unverzüglich anzuzeigen. Eine ex-post-Kontrolle wäre hier jeweils ausreichend.

Bitkom appelliert an die Politik, diese Aspekte in der weiteren Diskussion zur Überarbeitung der Plattformregulierung zu berücksichtigen. Ziel des politischen Diskurses sollte eine zukunftsfähige, innovationsfreundliche und nutzerorientierte Medienregulierung sein, die der konvergenten Medienwelt von heute und von morgen gerecht wird.